

LA REFORMA DEL IRPF Y SUS IMPLICACIONES PARA LA FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Alfonso Utrilla de la Hoz

Universidad Complutense

I. LA REFORMA DE 1999 Y SU INCIDENCIA EN LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

La Ley 40/1998, de 9 de diciembre, de reforma del IRPF supuso un cambio sustancial en la configuración del impuesto sobre la renta personal en España. La profunda modificación en la concepción y la estructura del impuesto ha tenido unos efectos positivos que se han dejado notar, entre otros aspectos, en la bajada del mismo a los contribuyentes. Esta reducción ha alcanzado una media anual de 5.000 millones de euros y ha supuesto una rebaja media por contribuyente del 13,7%, con una mayor incidencia en las rentas del trabajo y, especialmente, en las rentas inferiores a 12.020 euros, donde la disminución llega a ser del 40,5% frente al impuesto anterior.

Desde el punto de vista regional esta reducción provocada por la nueva configuración del impuesto ha tenido una incidencia desigual. Como puede observarse en el cuadro 1 el total de la cuota líquida de las 15 Comunidades de régimen común donde se aplica ha disminuido en 1999 un 8% respecto al total de 1998. Sin embargo, en cada Comunidad Autónoma el comportamiento del impuesto ha sido muy diferente. Así, mientras en Madrid apenas ha generado una disminución de la recaudación total del 2,9%, en Castilla-La Mancha la caída en los ingresos ha llegado a representar el 17% respecto a 1998.

C.1. EVOLUCIÓN DE LAS CUOTAS DEL IRPF POR CC.AA.

CC.AA.	1996	1997	1998	1999	%99/98	DIFERENCIA
Millones de pts						
ANDALUCIA	581012	603945	641216	567310	-11.5%	-73906
CANARIAS	171763	182347	199987	177886	-11.1%	-22101
CATALUÑA	1119418	1156389	1246815	1163745	-6.7%	-83070
GALICIA	273069	276645	292268	257521	-11.9%	-34747
C.VALENCIANA	466559	478761	518658	478250	-7.8%	-40408
ARAGON	180349	183438	193545	174869	-9.6%	-18676
ASTURIAS	146431	147602	156067	136863	-12.3%	-19204
BALEARES	110882	116935	128046	122036	-4.7%	-6010
CANTABRIA	66603	68452	74678	67501	-9.6%	-7177
CYLEON	292936	292144	306127	267619	-12.6%	-38508
CLAMANCHA	144470	145072	152745	126833	-17.0%	-25912
EXTREMADURA	72611	72424	76892	64638	-15.9%	-12254
MADRID	1171643	1211448	1319721	1280985	-2.9%	-38736
MURCIA	96846	99498	107680	95947	-10.9%	-11733
LA RIOJA	36809	37611	40827	39014	-4.4%	-1813
TOTAL	4931401	5072711	5455272	5021017	-8.0%	-434255

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia

Tal como se configuró el impuesto, especialmente en lo que se refiere a la tarifa estatal y la tarifa autonómica, los efectos recaudatorios de la reducción impositiva no se han manifestado de la misma manera en la cuota estatal y en la cuota autonómica. Como puede observarse en el cuadro 2, ésta última no se ha visto afectada en su conjunto, al asumir la tarifa estatal el mayor impacto de la rebaja impositiva. Tomando los resultados reales aplicados a 1999 se puede observar como Madrid, La Rioja, Baleares, Cataluña y la Comunidad Valenciana ven aumentar la recaudación por la cuota autonómica, mientras en el resto de regiones la evolución de este componente es negativa respecto al año anterior.

C.2. DIFERENCIAS EN CUOTA AUTONÓMICA Y CUOTA ESTATAL EN 1999

CC.AA.	%99/98	DIFERENCIA	%99/98	DIFERENCIA
Millones de pts	C.ESTATAL		C.AUTO	
ANDALUCIA	-13.0%	-70726	-3.3%	-3180
CANARIAS	-12.6%	-21358	-2.5%	-743
CATALUÑA	-8.2%	-86790	2.0%	3720
GALICIA	-13.3%	-33086	-3.8%	-1661
C.VALENCIANA	-9.4%	-41243	1.1%	835
ARAGON	-11.1%	-18250	-1.5%	-426
ASTURIAS	-13.7%	-18215	-4.2%	-989
BALEARES	-6.3%	-6817	4.2%	807
CANTABRIA	-11.1%	-7030	-1.3%	-147
CYLEON	-14.0%	-36512	-4.3%	-1996
CLAMANCHA	-18.3%	-23788	-9.3%	-2124
EXTREMADURA	-17.3%	-11295	-8.3%	-959
MADRID	-4.6%	-51695	6.5%	12959
MURCIA	-12.4%	-11351	-2.4%	-382
LA RIOJA	-6.0%	-2084	4.4%	271
TOTAL	-9.5%	-440240	0.7%	5985

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia

Los efectos del uso del margen de capacidad normativa que el anterior modelo de financiación otorgaba a las Comunidades Autónomas que aceptaron en 1996 el mismo no alteraban sustancialmente el resultado. Así, en 1999 el coste fiscal que asumieron las regiones que ejercieron esa capacidad normativa a través de deducciones en la cuota regional apenas alcanzaba un 0,42% de la cuota total, siendo Murcia la región donde tuvo una mayor incidencia, afectando al 2,46% de su recaudación. En Madrid apenas significaba el 0,39% como se observa en el cuadro 3.

Estas cantidades, en todo caso, han sido inferiores al valor del término adicional que constituye junto a la cuota líquida regional el concepto de tributo cedido a efectos del sistema de financiación autonómico (TIR), tal como se recoge en los cuadros 4 y 5. La consecuencia de todos estos factores se traduce en la evolución de los distintos componentes de la financiación obtenida a través de la cesión parcial del IRPF que, en la

práctica se transforma con el nuevo impuesto en un 16,5% de la cuota total en lugar del 15% fijado en el acuerdo de financiación. Esto hace que la evolución del impuesto realmente cedido haya evolucionado más favorablemente en algunas regiones y, de forma especial, en la Comunidad de Madrid, como se deriva de a información contenida en el cuadro 6..

C.3. INCIDENCIA REGIONAL DEL USO DE CAPACIDAD NORMATIVA EN 1999

CC.AA.	C.AUTONscn	C.AUTONccn	CAPAC.NOR	%/CUOTA
Millones de pts				
ANDALUCIA	93002	93002	0	0.00%
CANARIAS	29255	29255	0	0.00%
CATALUÑA	190742	190354	388	0.20%
GALICIA	42179	42006	173	0.41%
C.VALENCIANA	78634	77843	791	1.01%
ARAGON	28606	28606	0	0.00%
ASTURIAS	22421	22421	0	0.00%
BALEARES	20014	19812	202	1.01%
CANTABRIA	11055	11055	0	0.00%
CYLEON	43923	43251	672	1.53%
CLAMANCHA	20788	20788	0	0.00%
EXTREMADURA	10575	10575	0	0.00%
MADRID	210917	210093	824	0.39%
MURCIA	15770	15382	388	2.46%
LA RIOJA	6395	6348	47	0.73%
TOTAL	824276	820791	3485	0.42%

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia

C.4. RECAUDACIÓN CEDIDA POR IRPF EN 1999

CC.AA.	C.AUTONccn	OTROS	TIR
Millones de pts			
ANDALUCIA	93002	1523	94525
CANARIAS	29255	630	29885
CATALUÑA	190354	2871	193225
GALICIA	42006	647	42653
C.VALENCIANA	77843	792	78635
ARAGON	28606	260	28866
ASTURIAS	22421	299	22720
BALEARES	19812	373	20185
CANTABRIA	11055	148	11203
CYLEON	43251	636	43887
CLAMANCHA	20788	292	21080
EXTREMADURA	10575	197	10772
MADRID	210093	2004	212097
MURCIA	15382	197	15579
LA RIOJA	6348	110	6458
TOTAL	820791	10979	831770

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia

C.5. DESGLOSE DEL TÉRMINO OTROS EN LA FINANCIACIÓN DE 1999

CC.AA.	COMPLEM	ACTAS	OTRAS	DEVOL
Millones de pts				
ANDALUCIA	146	726	742	91
CANARIAS	71	240	330	11
CATALUÑA	440	1249	1313	131
GALICIA	80	238	351	22
C.VALENCIANA	91	327	457	83
ARAGON	24	112	150	26
ASTURIAS	19	126	166	12
BALEARES	46	213	123	9
CANTABRIA	18	48	84	2
CYLEON	64	247	342	17
CLAMANCHA	34	79	187	8
EXTREMADURA	18	65	119	5
MADRID	308	847	1019	170
MURCIA	13	90	99	5
LA RIOJA	10	61	42	3
TOTAL	1382	4668	5524	595

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia

C.6. EVOLUCIÓN DE LOS DISTINTOS COMPONENTES DEL IRPF EN 1999

CC.AA.	C.AUTONscn	USO CAP.N	C.AUTONccn	OTROS	TIR
%/1998					
ANDALUCIA	-3.3%		-3.3%	0.1%	-3.3%
CANARIAS	-2.5%		-2.5%	-8.0%	-2.6%
CATALUÑA	2.0%	17.9%	2.0%	3.1%	2.0%
GALICIA	-3.8%	9.5%	-3.8%	-4.0%	-3.8%
C.VALENCIANA	1.1%	-39.0%	1.8%	-20.6%	1.5%
ARAGON	-1.5%	-100.0%	2.1%	-16.7%	1.9%
ASTURIAS	-4.2%		-4.2%	19.1%	-4.0%
BALEARES	4.2%	90.6%	3.7%	3.0%	3.7%
CANTABRIA	-1.3%		-1.3%	-17.3%	-1.6%
CYLEON	-4.3%	11.3%	-4.6%	-21.4%	-4.8%
CLAMANCHA	-9.3%		-9.3%	-9.9%	-9.3%
EXTREMADURA	-8.3%		-8.3%	-11.3%	-8.4%
MADRID	6.5%	46.4%	6.4%	-16.7%	6.2%
MURCIA	-2.4%	110.9%	-3.7%	-14.3%	-3.8%
LA RIOJA	4.4%	176.5%	3.9%	-9.1%	3.7%
TOTAL	0.7%	-18.6%	0.8%	-7.6%	0.7%

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia

En todo caso, las reglas que garantizaban la evolución de los recursos en la financiación autonómica revisadas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en 1998 neutralizaban la posible incidencia de la pérdida de recaudación por IRPF derivada de la reforma empleada. La fijación, entre otras, de una garantía que fijaba en el crecimiento del PIB nominal el mínimo para hacer evolucionar la parte del impuesto cedido (TIR) evitaba que estas diferencias regionales en el comportamiento del IRPF afectasen a los recursos regionales.

El IRPF resultante de la reforma de 1998 y aplicado por primera vez en la declaración correspondiente al ejercicio de 1999 presenta una estructura muy diferente del anterior. Así, como puede comprobarse en el cuadro 7, la mejora en el tratamiento fiscal de las rentas del trabajo hace que se reduzca a efectos fiscales el peso que tienen los rendimientos netos en el total de rendimientos computados. La introducción del mínimo personal y familiar en el

impuesto en 1999 representa en Madrid el 26,29% de los rendimientos totales y viene a alterar el concepto de base impositiva al reordenar las deducciones en la cuota y canalizarlas hacia este nuevo concepto. El efecto conjunto de las reducciones en la base liquidable y la disminución de las deducciones en la cuota es el ya mencionado de una caída en la cuota resultante de la autoliquidación en un 2,9%.

C.7. ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DEL IRPF EN LA C. DE MADRID

	1999		1998		%1999/98
	millones pts	%	millones pts	%	
I.TRABAJO	6721501		6568900		2.3%
G.TRABAJO	1134056	16.87%	621829	9.47%	82.4%
R.TRABAJO	5587445	83.86%	5983930	87.82%	-6.6%
R.CAPITAL	272785	4.09%	260203	3.82%	4.8%
R.CAP.INMOB.	162664	2.44%	48789	0.72%	233.4%
R.PROFESIÓN.	539885	8.10%	517265	7.59%	4.4%
OTROS	100396	1.51%	3850	0.06%	2507.7%
TOTAL REND	6663175	100.00%	6814037	100.00%	-2.2%
MÍNIMO PERSONAL	1751896	26.29%		0.00%	
BASE	4989845	74.89%	6814037	100.00%	-26.8%
C.INTEGRA	1452430	21.80%	1597654	23.45%	-9.1%
C.LIQUIDA	1331918	19.99%	1320681	19.38%	0.9%
C.RESULTANTE	1280734	19.22%	1319664	19.37%	-2.9%
DEDUCCIONES	120512	8.30%	288744	18.07%	-58.3%
RETENC.TRABAJO	1132018	84.99%	1263156	95.64%	-10.4%
T.RETENCIONES	1364648	102.46%	1366214	103.45%	-0.1%

Fuente: AEAT y elaboración propia

II. LAS IMPLICACIONES REGIONALES DE LA REFORMA PARCIAL DEL IRPF PROPUESTA.

El Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias presentado profundiza en las líneas generales de la reforma fiscal implantada, reforzando una serie de prioridades sociales centradas en las familias y el empleo y continúa con la senda de reducción impositiva. Sus objetivos en términos recaudatorios se concretan en alcanzar una reducción media del 11,1% respecto al impuesto actualmente existente, disminución que llegaría al 38,14% para las rentas inferiores a 12.020 euros. La forma de instrumentar esta nueva reducción de las cuotas medias pagadas por los contribuyentes sigue las líneas abiertas en la reforma anterior. Así, el aumento de los gastos deducibles, especialmente en las rentas salariales y en determinados rendimientos del capital, tendrá como consecuencia la reducción de los rendimientos netos a efectos del impuesto. Por otro lado, el aumento de la renta no gravada a través del incremento del mínimo personal y familiar reducirá la base imponible. La reducción de los tipos de la tarifa y su reorganización en cinco tramos además de la revisión del plazo en los incrementos de patrimonio a los que se le aplica el tipo impositivo mínimo reducirá la cuota íntegra. Por último, la introducción de nuevas deducciones en la cuota dará lugar a una disminución de la cuota líquida resultante.

La estimación del reparto de la rebaja fiscal esperada entre la cuota estatal y la cuota autonómica es nuevamente relevante para la financiación regional, especialmente a partir de la aprobación de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Esto es así, fundamentalmente por dos motivos. En primer lugar, porque en el nuevo sistema de financiación aplicable desde 2002 la proporción de cesión del IRPF a las Comunidades Autónomas aumenta hasta situarse en el 33% de la cuota ajustada y, por tanto, cualquier variación cíclica o estructural en la evolución de la recaudación del impuesto va a tener mayor incidencia en la financiación regional. En segundo lugar, porque con el nuevo sistema de financiación desaparecen las garantías de suficiencia dinámica del

anterior modelo para la financiación procedente del IRPF y, por lo tanto, la garantía del PIB en la evolución de la cuota regional del impuesto deja de ser operativa. Estas dos circunstancias resaltan el interés en anticipar los posibles efectos de la nueva reforma, ya que sus implicaciones en las finanzas regionales serán ahora, para bien o para mal, más importantes y directas.

Para analizar los posibles efectos de la nueva normativa que sería aplicable a partir del ejercicio fiscal de 2003 tenemos que partir de los únicos datos disponibles del impuesto en su estructura actual, que se refieren al ejercicio de 1999. En consecuencia, se simularán los efectos de la nueva reforma en el ejercicio de 1999 y, para determinar el efecto global en términos recaudatorios se aplicará a la cantidad resultante en el año base el índice de evolución utilizado en los ingresos a cuenta por este impuesto en 2002. De este modo, se podrá contar con información relativa a 2002 teniendo en cuenta la evolución tendencial de la recaudación por IRPF en la región y los efectos e los cambios introducidos.

Al no contar con información desagregada por contribuyentes en el año de referencia no pueden aplicarse modelos de microsimulación y los resultados incorporarán un cierto sesgo al utilizar datos agregados que impiden caracterizar las circunstancias personales, familiares y económicas de los contribuyentes. Además, dados los numerosos cambios que se introducen en el proyecto de reforma y la ausencia de información de cómo pueden repercutir en la recaudación se simulan los principales cambios introducidos, que se relacionan posteriormente.

El punto de partida para el análisis realizado es la información recogida en el cuadro 8 y su desagregación en tramos facilitada por la Dirección de Informática Tributaria en octubre de 2001.

Como puede observarse, la información existente es muy agregada y resulta difícil determinar con precisión los efectos de los cambios normativos introducidos, ya que no se tiene información diferenciada, por ejemplo de las distintas reducciones aplicadas en los diferentes tipos de rendimientos o, por los diferentes conceptos que integran el mínimo

personal o familiar o el plazo de obtención de los rendimientos sometidos a tipos impositivos mínimos o las circunstancias personales, familiares o laborales de los contribuyentes que, con la futura legislación, se podrán aplicar nuevas deducciones.

Con estas limitaciones como referente del alcance del trabajo se procede a estimar el efecto recaudatorio de los siguientes cambios normativos:

- a) Reducciones en los rendimientos del trabajo.
 - a. Aumento de la reducción de las rentas de trabajo irregulares del 30% al 40%.
 - b. Aumento de las reducciones generales por rendimientos del trabajo
- b) Rendimientos de capital inmobiliario.
 - a. Reducción de los rendimientos de alquiler
 - b. Aumento del coeficiente de amortización
 - c. Rendimientos irregulares
- c) Rendimientos del capital mobiliario
 - a. Rentas irregulares
- d) Ganancias de capital.
- e) Mínimo personal y familiar
 - a. Aumento del mínimo personal
 - b. Aumento de la reducción por hijos
 - c. Menores de 3 años
 - d. Mayores y discapacitados
- f) Aportaciones a Planes de Pensiones
- g) Reordenación de los tramos de la tarifa

C.8. PRINCIPALES RESULTADOS DEL IRPF EN MADRID EN 1999

CONCEPTOS 1999	millones euros	Media euros
INGRESOS DEL TRABAJO	39768.58	20600.03
PRESTACIONES ESPECIE	499.53	1586.55
OTROS RENDIMIENTOS	128.93	1424.09
REDUCCIONES	255.93	5438.28
GASTOS DEDUCIBLES	1863.28	1186.45
REDUCCIÓN GENERAL	4696.60	2440.99
REND. NETO TRABAJO	33581.22	17852.58
INMUEBLES INGRESOS	1350.81	7485.54
GASTOS DEDUCIBLES	372.27	2183.43
REDUCCIONES	0.91	1599.59
REND. NETO INMUEBLES	977.63	5242.50
INGRESOS CAP. MOBILIARIO	1699.54	956.64
GASTOS CAPITAL	24.77	53.08
REDUCCIONES	25.96	1081.59
REDUCCIONES C.SEGUROS	9.33	1499.80
REND.NETO CAPITAL	1639.47	921.63
REN.ACT.EC.E. DIRECTA N.	723.22	18633.55
REN.ACT.EC.E. DIRECTA.S.	1560.89	11889.30
REN.ACT.EC.E. OBJETIVA	903.78	10693.83
REN.ACT.EC.E.OBJ.AGRIC	56.89	2034.61
RENDIMIENTOS NETOS	40046.49	18684.14
MINIMO PERSONAL	10529.11	4942.84
BASE IMPONIBLE GENERAL	29989.57	16458.83
CUOTA INTEGRAL ESTATAL	7307.92	4014.69
CUOTA ESTATAL	7022.54	3889.60
CUOTA ESTATAL ESPECIAL	285.38	1327.98
CUOTA INTEGRAL AUTON.	1421.36	780.87
CUOTA AUTONÓMICA	1371.00	759.38
CUOTA AUTONÓMICA ESP.	50.36	234.44
CUOTA INTEGRAL TOTAL	8729.28	4795.54
DEDUC.GENERALES	787.06	807.16
DEDUC.AUTON.PROPIA	4.30	128.73
DEDUC.AUTON.GENERAL	0.66	29.00

CUOTA LIQUIDA ESTATAL	6695.80	3990.52
CUOTA LIQUIDA AUTON	1309.19	782.98
CUOTA LIQUIDA	8004.99	4763.01
C.LIQUIDA INCREMENTADA	8008.23	4764.76
CUOTA RESULTANTE AUTO	7697.37	4622.88

Fuente: AEAT y elaboración propia

a) Reducciones en los rendimientos del trabajo.

- a. Aumento de la reducción de las rentas de trabajo irregulares del 30% al 40%.

Cálculo aplicado: se incrementa uniformemente en un 30% la partida de reducciones especiales en rendimientos del trabajo.

C.9. REDUCCIONES ESPECIALES			
	IRPF	30%	IRPF2003
TOTAL millones de pts	42584	12775	55359
TOTAL millones de euros	255.93	76.78	332.72
Media en pts	904854	271456	1176310
Media en euros	5438.28	1631.48	7069.77

Fuente: elaboración propia

- b. Aumento de las reducciones generales por rendimientos del trabajo. Se eleva en un 17% (de 3000 a 3500 euros) la reducción para los rendimientos netos de hasta 8200 euros, con una fórmula variable entre 8200 y 13000 y en un 7% (de 2250 a 2400) para los rendimientos superiores a 13000 euros.

Cálculo aplicado: se incrementa en un 15% las deducciones de los declarantes hasta 12020 euros y en un 7% las deducciones del resto de declarantes. El resultado es el de un incremento medio de la partida de un 10.74%.

C.10 REDUCCIÓN GENERAL			
------------------------	--	--	--

	IRPF	15% y 7%	IRPF2003
TRAMO < 2 millones de pts	365309	54796	420105
TRAMO > 2 millones de pts	416140	29130	445270
TOTAL millones de pts	781449	83926	865375
TRAMO < 12020 euros	2195.55	329.33	2524.88
TRAMO > 12020 euros	2501.05	175.07	2676.13
TOTAL euros	4696.60	504.41	5201.01
Media en pts	496146	53285	549431
Media en euros	2981.90	320.25	3302.15

Fuente: elaboración propia

Teniendo en cuenta el aumento de las reducciones el rendimiento neto reducido del trabajo con la aplicación de la reforma sería un 1,7% menor, situándose poco más de 33000 millones de euros.

C.11.RENDIMIENTO NETO DEL TRABAJO			
	IRPF	REDUCCIONES	IRPF2003
TOTAL millones de pts	5587445	96701	5490744
TOTAL millones de euros	33581.22	581.19	33000.03
Media en pts	2970420	51409	2919011
Media en euros	17852.58	308.97	17543.61

Fuente: elaboración propia

b) Rendimientos de capital inmobiliario.

a. Reducción de los rendimientos de alquiler

La aplicación de una reducción del 15% en los rendimientos íntegros por alquiler de vivienda requiere realizar un supuesto sobre la proporción de este concepto en el total declarado. En este caso se ha supuesto que representan el 50% de la partida de ingresos íntegros del capital inmobiliario, con lo que la nueva normativa reduciría en un 7,5% los ingresos íntegros de esta partida.

C.12. INGRESOS ÍNTEGROS CAPITAL INMOBILIARIO			
	IRPF	REDUCCIONES	IRPF2003
TOTAL millones de pts	224756	16857	207899
TOTAL millones de euros	1350.81	101.31	1249.50
Media en pts	1245489	93412	1152077
Media en euros	7485.54	561.42	6924.12

Fuente: elaboración propia

b. Aumento del coeficiente de amortización

El aumento del 2% al 3% del coeficiente de amortización afectaría a los gastos deducibles. Igualmente requiere hacer un supuesto del peso que tiene este concepto sobre el total de la partida. En este caso se ha supuesto que representa un 20% de los gastos deducibles, con lo que un aumento del 50% en esta partida supondría un incremento de la variable de un 10%.

C.13. GASTOS DEL CAPITAL INMOBILIARIO			
	IRPF	10%	IRPF2003
TOTAL millones de pts	61941	6194	68135
TOTAL millones de euros	372.27	37.23	409.50
Media en pts	363292	36329	399621
Media en euros	2183.43	218.34	2401.77

Fuente: elaboración propia

c. Rendimientos irregulares Aumento de la reducción de las rentas de capital inmobiliario del 30% al 40%.

Cálculo aplicado: se incrementa uniformemente en un 30% la partida de reducciones en capital inmobiliario.

C.14. REDUCCIONES ESPECIALES			
	IRPF	30%	IRPF2003
TOTAL millones de pts	152	46	198
TOTAL millones de euros	0.91	0.27	1.19
Media en pts	266150	79845	345995
Media en euros	1599.59	479.88	2079.47

Fuente: elaboración propia

Teniendo en cuenta estas modificaciones el rendimiento neto reducido del capital inmobiliario con la aplicación de la reforma sería un 14,2% menor, situándose en 838,82 millones de euros.

C.15. RENDIMIENTO NETO DEL CAPITAL INMOBILIARIO			
	IRPF	REDUCCIONES	IRPF2003
TOTAL millones de pts	162664	23096	139568
TOTAL millones de euros	977.63	138.81	838.82
Media en pts	872279	123853	748426
Media en euros	5242.50	744.37	4498.13

Fuente: elaboración propia

- c) Rendimientos del capital mobiliario. Dentro de los cambios propuestos en la futura normativa se recoge únicamente el de los rendimientos irregulares.

Cálculo aplicado: se incrementa uniformemente en un 30% la partida de reducciones en capital mobiliario.

C.16. REDUCCIONES ESPECIALES CAPITAL MOBILIARIO			
	IRPF	30%	IRPF2003
TOTAL millones de pts	4320	1296	5616
TOTAL millones de euros	25.96	7.79	33.75
Media en pts	179961	53988	233949

Media en euros	1081.59	324.48	1406.06
----------------	---------	--------	---------

Fuente: elaboración propia

Teniendo en cuenta estas modificaciones el rendimiento neto reducido del capital inmobiliario con la aplicación de la reforma sería un 0,5% menor, situándose en 1631,68 millones de euros.

C.17. RENDIMIENTO NETO DEL CAPITAL MOBILIARIO			
	IRPF	REDUCCIONES	IRPF2003
TOTAL millones de pts	272785	1296	271489
TOTAL millones de euros	1639.47	7.79	1631.68
Media en pts	153347	729	152618
Media en euros	921.63	4.38	917.26

Fuente: elaboración propia

- d) Ganancias de capital. La nueva normativa propuesta modifica el tiempo de referencia para determinar la aplicación de las ganancias o pérdidas patrimoniales a la base imponible general o a la parte especial. Al pasar de 2 a 1 año se altera el efecto recaudatorio del impuesto.

La parte general de la base imponible se modifica al reducirse la cuantía de las ganancias de capital netas generadas en un período inferior a un año. En la simulación realizada se considera que la mitad de las actuales ganancias de plazo inferior a dos años son a un año.

C.18. GANANCIAS PATRIMONIALES GENERALES. REDUCCIÓN POR PASO DE 2 A 1 AÑO			
	IRPF	50%	IRPF2003
TOTAL millones de pts	86982	43491	43491
TOTAL millones de euros	522.77	261.39	261.39
Media en pts	257060	128530	128530
Media en euros	1544.96	772.48	772.48

Fuente: elaboración propia

La parte especial de la base imponible se incrementaría en la misma proporción, con lo que las ganancias de capital en la base especial se incrementaría en un 14,8%:

C.19. GANANCIAS PATRIMONIALES SUPERIORES A 1 AÑO			
	IRPF	AUMENTO	IRPF2003
TOTAL millones de pts	293739	43491	337230
TOTAL millones de euros	1765.41	261.39	2026.79
Media en pts	1237192	128530	1365722
Media en euros	7435.67	772.48	8208.15

Fuente: elaboración propia

- e) Mínimo personal y familiar
 - a. Aumento del mínimo personal
 - b. Aumento de la reducción por hijos
 - c. Menores de 3 años
 - d. Mayores y discapacitados

El efecto del aumento del mínimo personal y familiar se determina conjuntamente ya que no se dispone de información desagregada por cada uno de los conceptos. Así, se fija una disminución estándar de la partida 32 y de la 42. En el primer caso se ha descompuesto el aumento en cuatro componentes en la deducción media en euros (4942,84). La primera hace referencia al aumento de un 3% en el mínimo personal (primeros 3305,57 euros), la segunda aumentaría en un 18% (hasta 1200 euros) y la tercera componente supondría un

aumento del 25% en el resto de deducción aplicada media (437.27). A estos tres componentes se le añadiría la simulación por hijos menores de 3 años, para lo cual se ha considerado un incremento de 900 euros por 87000 familias (29000 declarantes anuales que se aplican la deducción autonómica por nacimiento en 1999). El resultado es un aumento de las deducciones de un 9,33% en las cantidades totales resultantes.

C.20 MÍNIMO PERSONAL Y FAMILIAR APLICADO A LA BASE GENERAL			
	IRPF	AUMENTO	IRPF2003
TOTAL millones de pts	1751896	163479	1915375
TOTAL millones de euros	10529.11	982.53	11511.63
Media en pts	822419	76744	899163
Media en euros	4942.84	461.24	5404.08

Fuente: elaboración propia

C.21 DESGLOSE DEL CÁLCULO EN PTS Y EUROS				
3%	18%	25%	< 3 años	total
550000	199663	72756	13028	
16500	35939	18189	6116	76744
99.17	216.00	109.32	36.76	461.24

Fuente: elaboración propia

En el mínimo personal y familiar aplicable a la base especial se estima un incremento de las partidas general de un 8% de media.

C.22 MÍNIMO PERSONAL Y FAMILIAR APLICADO A LA BASE ESPECIAL			
	IRPF	8%	IRPF2003
TOTAL millones de pts	8012	641	8653
TOTAL millones de euros	48.15	3.85	52.01
Media en pts	239864	19189	259053
Media en euros	1441.61	115.33	1556.94

Fuente: elaboración propia

f) Aportaciones a Planes de Pensiones

En el nuevo impuesto se aumentan los límites aplicables a las aportaciones a planes de pensiones en un 11%, además de otros cambios que benefician a los aportantes de mayor edad. En la medida en la que la aportación media en 1999 era de 1888 euros, muy por debajo de los límites fijados, se estima que el beneficio derivado del cambio normativo apenas afectaría a 5968 contribuyentes de los 428446 que se deducían cantidades por este concepto. A los efectos de la simulación se les aplica un aumento del 5% de las cantidades aportadas por estos contribuyentes.

C.23. APORTACIONES PLANES DE PENSIONES			
	IRPF	5%	IRPF2003
BENEFICIARIOS millones de pts	6579	329	6908
BENEFICIARIOS millones de euros	39.54	1.98	41.52
TOTAL millones de pts	134612	329	134941
TOTAL millones de euros	809.03	1.98	811.01
Media en pts	239864	768	240632
Media en euros	1441.61	4.61	1446.23

Fuente: elaboración propia

Aplicadas todas estas deducciones y bonificaciones introducidas, la base imponible general se reduciría en una cuantía de 1973,68 euros, lo que supone un 6,78%.

C.24 BASE LIQUIDABLE GENERAL			
	IRPF	REDUCCIONES	IRPF2003
TOTAL millones de pts	4841898	328392	4513506
TOTAL millones de euros	29100.39	1973.68	27126.72
Media en pts	2637278	178868	2458410
Media en euros	15850.36	1075.02	14775.34

Fuente: elaboración propia

Esta disminución se puede descomponer en los siguientes factores:

C.25. REDUCCIONES DE LA BASE LIQUIDABLE GENERAL		
	millones pts	%
RENDIMIENTO NETO DEL TRABAJO	96701	29.4%
RENDIMIENTO NETO DEL CAPITAL INMOBILIARIO	23096	7.0%
RENDIMIENTO NETO DEL CAPITAL MOBILIARIO	1296	0.4%
GANANCIAS PATRIMONIALES. REDUCCIÓN POR PASO DE 2 A 1 AÑO	43491	13.2%
MÍNIMO PERSONAL Y FAMILIAR APLICADO A LA BASE GENERAL	163479	49.8%
APORTACIONES PLANES DE PENSIONES	329	0.1%
TOTAL	328392	100.0%

Fuente: elaboración propia

Por su parte, la base imponible especial también incorpora cambios de distinto signo por las simulaciones efectuadas, aumentando globalmente en un 15,34% por el incremento de las ganancias de capital.

C.26. BASE LIQUIDABLE ESPECIAL			
	IRPF	CAMBIOS	IRPF2003
TOTAL millones de pts	279313	42850	322163
TOTAL millones de euros	1678.70	257.53	1936.24
Media en pts	1299315	199331	1498646
Media en euros	7809.04	1198.01	9007.05

Fuente: elaboración propia

- g) Reordenación de los tramos de la tarifa. La tarifa del impuesto se reduce en sus tramos mínimo (del 18% al 15%) y máximo (del 48% al 45%) y el número de tramos pasa de 6 a 5.

El proyecto de ley reduce la tarifa estatal y mantiene los tipos de la tarifa autonómica, por lo que en principio el coste de la reforma por la disminución de la tarifa lo asumiría íntegramente el Estado sin afectar a la financiación regional. De esta manera, la cesión real del IRPF a las Comunidades Autónomas vendría marcada por los siguientes porcentajes:

C.27. TARIFAS NUEVO IRPF

BASE	TIPO est	TIPO aut	TOTAL	% cesión IRPF
0 a 4000 euros	9.06	5.94	15	39.6%
4000 a 13800	15.84	8.16	24	34.0%
13800 a 25800	18.68	9.32	28	33.3%
25800 a 45000	24.71	12.29	37	33.2%
más de 45000	29.16	15.84	45	35.2%

Fuente: elaboración propia

Sin embargo, la reducción del número de tramos de 6 a 5 implica un cierto efecto financiero que varía en función de la renta de los contribuyentes. Así, como puede observarse para 5 tipos de base liquidable elegidos como ejemplo se pueden producir algunos cambios de tributación apreciables.

C.28 TARIFA AUTONÓMICA ACUERDO DE FINANCIACIÓN 2002

BASE	CUOTA	RESTO	TIPO aut
0	0	3678.19	5.94
3678.19	218.48	9195.49	7.92
12873.68	946.76	12260.65	9.339
25134.33	2091.78	15325.8	12.276
40460.13	3973.18	26973.43	14.85
67433.56	7978.73	RESTO	15.84

Fuente: elaboración propia

C.29. TARIFA AUTONÓMICA IRPF 2003

BASE	CUOTA	RESTO	TIPO aut
0	0	4000	5.94
4000	237.6	9800	8.16
13800	1037.28	12000	9.32
25800	2155.68	19200	12.29
45000	4515.36	RESTO	15.84

Fuente: elaboración propia

C.30. EFECTOS DE LA REDUCCIÓN DE TRAMOS

BASE	CUOTA 2002	CUOTA 2003	DIFERENCIA
4000	243.97	237.6	-2.6%
13800	1033.27	1037.28	0.4%
25800	2173.5	2155.68	-0.8%
45000	4647.35	4515.36	-2.8%
60000	6874.85	6891.36	0.2%

Fuente: elaboración propia

Para simular el efecto conjunto de la reducción de la base imponible y de los cambios introducidos en la tarifa se va a proceder de la siguiente manera. Se obtienen bases liquidables generales medias de cinco tipos de contribuyentes representativos en la declaración de 1999 ponderados por su peso relativo y se les aplica la anterior legislación en materia de tarifa y se compara con la reducción de la base media calculada a la que se aplica la nueva tarifa.

C.31. SITUACIÓN SIN REFORMA

TRAMO DE RENDIMIENTOS	TOTAL BASE	Nº	BASE MEDIA	CUOTA MEDIA	TOTAL CUOTA
	millones euros		euros		
0-12020 euros	2400.62	649434	3696.48	219.93	142.83
12020-21035.42	6208.20	587644	10564.56	763.88	448.89
21035.42-30050.6	5565.32	292464	19029.07	1521.61	445.02
30050.6-60101.2	7731.39	229389	33704.27	3143.79	721.15
>60101.2	7246.18	66785	108500.12	14483.67	967.29
TOTAL	29151.71				2725.18

Fuente: elaboración propia

C.32. SITUACIÓN CON REFORMA

TRAMO DE RENDIMIENTOS	TOTAL BASE	Nº	BASE MEDIA	CUOTA MEDIA	TOTAL CUOTA
	millones euros		euros		
0-12020 euros	2237.80	649434	3445.77	204.68	132.93
12020-21035.42	5787.14	587644	9848.04	714.8	420.05
21035.42-30050.6	5187.86	292464	17738.46	1404.34	410.72
30050.6-60101.2	7207.02	229389	31418.35	2846.18	652.88
>60101.2	6754.72	66785	101141.31	13408.14	895.46
TOTAL	27174.55				2512.04

Fuente: elaboración propia

Las diferencias en base son las señaladas de un 6,78% que, al objeto de simplificar se han considerado iguales en todos los tramos, mientras en cuota las diferencias son del 7,82%, con una distribución desigual por tramos.

C.33. DIFERENCIAS EN LA CUOTA GENERAL

TRAMO DE RENDIMIENTOS		DIFERENCIAS EN MILLONES DE EUROS Y %		
	BASE	%	CUOTA	%
0-12020 euros	162.82	6.78%	9.90	6.93%
12020-21035.42	421.06	6.78%	28.84	6.43%
21035.42-30050.6	377.46	6.78%	34.30	7.71%
30050.6-60101.2	524.37	6.78%	68.27	9.47%
>60101.2	491.46	6.78%	71.83	7.43%
TOTAL	1977.16	6.78%	213.14	7.82%

Fuente: elaboración propia

Como consecuencia del aumento de la base especial, habría un aumento de la cuota por este concepto del 15,34%. El resultado final sería una pérdida de la cuota resultante del 7% respecto a los datos de 1999.

C.34. EFECTOS DE LA REFORMA				
millones euros				
	IRPF2002	IRPF2003	DIFERENCIA	%
BASE GENERAL	29151.71	27174.55	-1977.16	-6.78%
BASE ESPECIAL	1678.70	1936.24	257.53	15.34%
CUOTA GENERAL	2725.18	2512.04	-213.14	-7.82%
CUOTA ESPECIAL	99.72	115.01	15.30	15.34%
CUOTA TOTAL	2824.89	2627.05	-197.84	-7.00%

Fuente: elaboración propia

Finalmente, se realiza una simulación del efecto financiero en términos estáticos de una reducción de la tarifa autonómica en proporciones similares a la global, manteniendo el 33% de peso en cada tramo de la tarifa total originaria. El resultado sería que los contribuyentes madrileños soportarían unos tipos impositivos totales menores, tal como se muestra en el cuadro 35.

C.35. NUEVA TARIFA AUTONÓMICA Y TOTAL CON REDUCCIÓN DEL TRAMO AUTONÓMICO

BASE	TIPO est	TIPO aut	TOTAL	% IRPF	NTIPO aut	NTOTAL
0 a 4000	9.06	5.94	15	33%	4.95	14.01
4000 a 13800	15.84	8.16	24	33%	7.92	23.76
13800 a 25800	18.68	9.32	28	33%	9.24	27.92
25800 a 45000	24.71	12.29	37	33%	12.21	36.92
más de 45000	29.16	15.84	45	33%	14.85	44.01

Fuente: elaboración propia

En consecuencia, la nueva tarifa autonómica sería la siguiente:

C.36. TARIFA AUTONÓMICA REVISADA.

BASE	CUOTA	RESTO	TIPO aut
0	0	4000	4.95
4000	198	9800	7.92
13800	974.16	12000	9.24
25800	2082.96	19200	12.21
45000	4427.28	RESTO	14.85

Fuente: elaboración propia

Los efectos de la reforma de la tarifa, unidos a los simulados anteriormente, implicarían una rebaja en la recaudación por la disminución del 12,7% en la cuota general, que se reduciría al 12,4% si se contempla conjuntamente la cuota general y la cuota especial.

C.37. SITUACIÓN CON REFORMA Y CAMBIO DE TARIFA.

TRAMO DE RENDIMIENTOS	TOTAL BASE	Nº	BASE MEDIA	CUOTA MEDIA	TOTAL CUOTA
	millones euros		euros		
0-12020 euros	2237.80	649434	3445.77	170.57	110.77
12020-21035.42	5787.14	587644	9848.04	661.16	388.53
21035.42-30050.6	5187.86	292464	17738.46	1338.07	391.34
30050.6-60101.2	7207.02	229389	31418.35	2768.96	635.17
>60101.2	6754.72	66785	101141.31	12764.26	852.46
TOTAL	27174.55				2378.27

Fuente: elaboración propia

C.38. DIFERENCIAS EN LA CUOTA GENERAL CON CAMBIO DE TARIFA

TRAMO DE RENDIMIENTOS		DIFERENCIAS EN MILLONES DE EUROS Y %		
	BASE	%	CUOTA	%
0-12020 euros	162.82	6.8%	32.06	22.4%
12020-21035.42	421.06	6.8%	60.36	13.4%
21035.42-30050.6	377.46	6.8%	53.68	12.1%
30050.6-60101.2	524.37	6.8%	85.98	11.9%
>60101.2	491.46	6.8%	114.83	11.9%
TOTAL	1977.16	6.8%	346.91	12.7%

Fuente: elaboración propia

C.39 EFECTOS DE LA REFORMA				
millones euros				
	IRPF2002	IRPF2003	DIFERENCIA	%
BASE GENERAL	29151.71	27174.55	-1977.16	-6.8%
BASE ESPECIAL	1678.70	1936.24	257.53	15.3%
CUOTA GENERAL	2725.18	2378.27	-346.91	-12.7%
CUOTA ESPECIAL	99.72	95.84	-3.87	-3.9%
CUOTA TOTAL	2824.89	2474.11	-350.78	-12.4%

Fuente: elaboración propia

III. LOS EFECTOS DE LA REFORMA EN LA FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID.

Para analizar cuales son los efectos de esta reforma en la financiación regional se toma como referencia la financiación por IRPF que obtiene Madrid en el nuevo sistema en el año base 1999, que asciende a 448.998 millones de pts, y se le resta el coste estático calculado para la reforma (7%). La diferencia en el año base sería de 31.430 millones de pts. Si aplicamos el índice de evolución 1999-2002 de las entregas a cuenta nos daría una diferencia de 37.532 millones de pts en 2002. Como la reforma realmente se aplica en 2003, sus efectos con respecto a las entregas a cuenta del año anterior serían diferentes en función del comportamiento tendencial de la recaudación interanual. Así, como puede verse en el cuadro nº 40, se pueden producir distintos resultados en función de los escenarios elegidos. Si el crecimiento tendencial (sin reforma) fuera del 6% la caída de los recursos respecto al año anterior sería del 1,4%, si fuese del 8% habría una subida del 0,4% y si la tendencia fuese de un aumento del 10% el incremento interanual sería del 2,3%. Tomando como referencia la experiencia de la reforma pasada, una bajada media en términos estáticos a nivel nacional del 13,7% por contribuyente, supuso una caída de la cuota total del 8% y un incremento de la cuota autonómica del 0,7%. En consecuencia, el aumento del número de contribuyentes y de los rendimientos medios en términos nominales por declarante puede atenuar el coste de la reforma, especialmente en una región como Madrid, donde la evolución del impuesto está resultando más positiva que en el resto de regiones en los últimos años.

C.40. EFECTOS EN LA FINANCIACIÓN POR IRPF

RESTRICCIÓN INICIAL millones de pts			
	1999	2002	INDICE
IRPF	448998	536166	1.1941
IRPF REFORMADO	417568	498634	1.1941
DIFERENCIA	31430	37532	1.1941
	TOTAL	%2003/02	
2003 (6%)	528552	-1.4%	
2003 (8%)	538525	0.4%	
2003 (10%)	548498	2.3%	

Fuente: elaboración propia

En el cuadro 41 se recoge finalmente el efecto conjunto con los mismos escenarios de una reducción adicional de la tarifa autonómica.

C.41. EFECTOS EN LA FINANCIACIÓN POR IRPF CON CAMBIO DE TARIFA

RESTRICCIÓN INICIAL millones de pts			
	1999	2002	INDICE
IRPF	448998	536166	1.1941
IRPF REFORMADO	393322	469681	1.1941
DIFERENCIA	55676	66485	1.1941
	TOTAL	%2003/02	
2003 (6%)	497862	-7.1%	
2003 (8%)	507256	-5.4%	
2003 (10%)	516650	-3.6%	

Como se deriva del estudio realizado la nueva modificación del IRPF puede tener una incidencia recaudatoria significativa para las Comunidades Autónomas que, en ausencia de un sistema de garantías como en el sistema anterior, puede afectar en mayor medida a la suficiencia financiera de las mismas.

REFERENCIAS

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2002). Proyecto de Ley 121/000096 reforma parcial del impuesto sobre la renta de las personas físicas y por la que se modifican las leyes de los impuestos sobre sociedades y sobre la renta de no residentes.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2002) Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2002) Informe para la reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Comisión para la reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2002) Evaluación de los efectos de la reforma del IRPF en la Ley 40/1998.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2002) Informe para la reforma del sistema de financiación autonómica.

LEY ORGÁNICA 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

LEY 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.